

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.083/AV
VAN 3 MAART 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, algemene vergadering, op 20 februari 2009 door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen ^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering", heeft het volgende advies gegeven :

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de algemene vergadering met toepassing van artikel 85.

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd:

"De dringendheid waarmee ik op de Raad een beroep doe vloeit voort uit het recente arrest van 21 januari 2009 van het Grondwettelijk Hof waardoor een aanpassing van het decreet is vereist om in overeenstemming te zijn met het Europese Gemeenschapsrecht. Gelet op het belang van deze conformering en daarnaast de korte duur waarin het nog mogelijk is om een voorontwerp van decreet in te dienen bij het Vlaams parlement, voor een behandeling in deze legislatuur, heeft de Vlaamse Regering op 13 februari beslist tot het inwinnen van een advies bij hoogdringendheid".

*

* *

VOORWERP VAN HET ONDERZOEK

2. In advies 42.186/AV ¹ heeft de algemene vergadering van de Raad van State, afdeling Wetgeving, op het volgende gewezen:

"De vaststelling alleen dat de kamers binnen ongeveer drie maanden zullen worden ontbonden, is op zich geen afdoende verantwoording voor de toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Anders oordelen, zou immers betekenen dat elk ontwerp of voorstel dat in de laatste maanden van de zittingsperiode wordt ingediend als spoedeisend zou dienen te worden beschouwd. De aanvragers van het advies dienen in de motivering de omstandigheden aan te geven die, specifiek met betrekking tot het ontwerp of het voorstel in kwestie, de spoedeisendheid uitmaken die een beroep op artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kunnen verantwoorden. Zij dienen zich daarbij te onthouden van loutere stijlformules en tautologische motiveringen.

(...)

⁽¹⁾ Advies 42.186/AV van 6 februari 2007 over een voorstel van bijzondere wet "tot wijziging van artikel 1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, teneinde het hof bevoegd te maken voor de toetsing aan de artikelen 41 en 162 van de Grondwet inzake de gemeentelijke en provinciale autonomie" (*Parl. St.*, Senaat, 2006-2007, nr. 3-1054/2).

Het komt erop aan dat, zelfs in de laatste maanden van de zittingsperiode, voortaan een uitvoeriger motivering wordt gegeven voor het spoedeisend karakter dat aangevoerd wordt als reden om af te wijken van de normale procedures voor het raadplegen van de afdeling Wetgeving van de Raad van State".

De specifieke omstandigheden eigen aan het om advies voorgelegde voorontwerp, die te dezen worden ingeroepen, houden verband met het recente arrest nr. 11/2009 van het Grondwettelijk Hof van 21 januari 2009 en de daaruit voortvloeiende noodzaak om het decreet van 30 maart 1999 houdende organisatie van de zorgverzekering aan te passen om het in overeenstemming te brengen met het Europese Gemeenschapsrecht². Deze verantwoording kan evenwel niet worden betrokken op de artikelen 2, 4 en 7 van het ontwerp, noch op het ontworpen artikel 4, § 3 (artikel 3 van het ontwerp). De erin vervatte bepalingen worden derhalve niet onderzocht, en evenmin artikel 10 van het ontwerp voor zover het betrekking heeft op de niet-onderzochte artikelen.

3. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Met het voorliggende voorontwerp van decreet wordt beoogd het decreet van 30 maart 1999 in overeenstemming te brengen met het Europees Gemeenschapsrecht.

⁽²⁾ Hoewel dit niet voortvloeit uit arrest nr. 11/2009 van het Grondwettelijk Hof, wordt ook met het ontworpen artikel 4, § 2, laatste lid (artikel 3 van het ontwerp), beoogd de regeling inzake de zorgverzekering in overeenstemming te brengen met het gemeenschapsrecht (H.v.J, 21 februari 2006, C-286/03, Silvia Hosse t. Land Salzburg).

Bij arrest van 1 april 2008 heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een antwoord verstrekt op een aantal prejudiciële vragen die het Grondwettelijk Hof had gesteld in zijn arrest nr. 51/2006 van 19 april 2006.

In zijn arrest oordeelde het Hof van Justitie met name

"dat de artikelen 39 EG en 43 EG aldus moeten worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een regeling van een gefedereerde eenheid van lidstaat, zoals de zorgverzekering die door de Vlaamse Gemeenschap is ingesteld bij het decreet van 30 maart 1999 zoals gewijzigd, die de aansluiting bij een socialezekerheidsstelsel en de uitkeringen waarin dat stelsel voorziet, beperkt tot personen die hetzij wonen op het grondgebied waarbinnen die gefedereerde eenheid bevoegd is, hetzij een beroepsactiviteit uitoefenen op dat grondgebied maar in een andere lidstaat wonen, voorzover door die beperking staatsburgers van andere lidstaten of eigen staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, minder gunstig worden behandeld" (punt 60).

5. Ingevolge dit arrest heeft het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 11/2009 van 21 januari 2009 geoordeeld

"dat artikel 4, § 2^{ter}, van het decreet van 30 maart 1999, door de staatsburgers van andere lidstaten van de Europese Gemeenschap en de Belgische staatsburgers die gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap en die een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlands taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar die in het Franse of het Duitse taalgebied wonen uit te sluiten van het stelsel dat dit artikel invoert, die categorie van personen op discriminerende wijze hun recht van vrij verkeer ontnemt dat is gewaarborgd bij de artikelen 39 en 43 van het EG-Verdrag"(B.10.1).

Het Grondwettelijk Hof vernietigde om die reden artikel 4, § 2^{ter}, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, zoals ingevoegd bij artikel 2 van het decreet van 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering.

Het Grondwettelijk Hof handhaafde echter uitdrukkelijk de gevolgen van de vernietigde bepaling totdat nieuwe bepalingen in werking treden, en uiterlijk tot 31 december 2009.

In het arrest wordt dit aspect van het dispositief als volgt verantwoord:

"B.18. De ongrondwettigheid vastgesteld in B.10.3 vloeit voort uit artikel 4, § 2^{ter}, van het decreet van 30 maart 1999, zoals gewijzigd bij het decreet van 30 april 2004. De terugwerkende kracht van de vernietiging van die bepaling zou echter met zich meebrengen dat personen die niet in België wonen en voor wie uit eigen recht en vanwege de tewerkstelling in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, op grond van de aanwijzingsregels van de verordening (EEG) nr. 1408/71, de federale Belgische wetgeving van toepassing is, in strijd met het Europese gemeenschapsrecht van het toepassingsgebied van de zorgverzekering worden uitgesloten.

Rekening houdend met het in B.5.1 vermelde antwoord van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op de vierde prejudiciële vraag die aan dat Hof werd voorgelegd, moeten de gevolgen van de vernietigde bepaling, met toepassing van artikel 8, tweede lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989, worden gehandhaafd tot de inwerkingtreding van bepalingen die worden aangenomen om de vastgestelde ongrondwettigheid ongedaan te maken, en uiterlijk tot 31 december 2009."

6. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe om de door het Hof van Justitie vastgestelde inbreuk op het Europees Gemeenschapsrecht en de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde ongrondwettigheid ongedaan te maken door het toepassingsgebied van het decreet uit te breiden tot

"elke persoon die in het Franse of het Duitse taalgebied van België woont, en die gebruikgemaakt heeft van zijn recht op vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, zoals gewaarborgd door artikel 39 en 43 van het EG-verdrag, en voor wie uit eigen recht, wegens tewerkstelling in het Nederlandse taalgebied, op grond van de aanwijzingsregels van verordening (EEG) nr. 1408/71, het sociale zekerheidsstelsel van België van toepassing is" (ontworpen artikel 4, § 2, tweede lid)

en

"elke persoon die in het Franse of het Duitse taalgebied van België woont, en die gebruikgemaakt heeft van zijn recht op vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, zoals gewaarborgd door artikel 39 en 43 van het EG-verdrag, en voor wie uit eigen recht, wegens tewerkstelling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, op grond van de aanwijzingsregels van verordening (EEG) nr. 1408/71, het sociale zekerheidsstelsel van België van toepassing is" en die zich vrijwillig aansluit bij een krachtens het decreet erkende zorgkas" (ontworpen artikel 4, § 2, vijfde lid).

7. Deze uitbreiding van het toepassingsgebied is van aard om zowel de door het Hof van Justitie vastgestelde inbreuk op het recht op vrij verkeer van werknemers of de vrijheid van vestiging, zoals gewaarborgd bij de artikelen 39 en 43 van het EG-verdrag,

.../...

als de door het Grondwettelijk Hof vastgestelde schending van het discriminatieverbod *juncto* het recht op vrij verkeer of de vrijheid van vestiging, gewaarborgd bij de artikelen 39 en 43 van het EG-verdrag, ongedaan te maken.

8. Uit het arrest nr. 11/2009 van 21 januari 2009 blijkt daarenboven dat het Grondwettelijk Hof deze uitbreiding van het toepassingsgebied van het decreet van 30 maart 1999 niet onverenigbaar acht met de territoriale bevoegdheidsverdeling die in de artikelen 128 en 130, § 2, van de Grondwet is bepaald. Het Hof oordeelde immers:

"Ofschoon de Vlaamse Gemeenschap in beginsel geen bevoegdheden heeft ten aanzien van de categorie van personen die in het Franse of het Duitse taalgebied wonen, zou overigens een uitbreiding van het toepassingsgebied van de zorgverzekering tot die categorie van personen, rekening houdend met de uit het Europees gemeenschapsrecht voortvloeiende noodzakelijkheid, met het feit dat het om een relatief beperkte groep van personen gaat en met artikel 6, § 2, van het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering, naar luid waarvan de tenlastenemingen zullen worden geweigerd of verminderd indien de gebruiker aanspraak heeft op dekking van dezelfde kosten krachtens andere wettelijke of decretale bepalingen, niet op onevenredig wijze afbreuk doen aan de bevoegdheden van de Franse Gemeenschap of van de Duitstalige Gemeenschap" (B.10.2, *in fine*).

9. De uitbreiding van het toepassingsgebied van het decreet van 30 maart 1999 doet evenwel een nieuwe ongelijke behandeling ontstaan. Naargelang de persoon die woont in het Franse taalgebied of het Duitse taalgebied en werkt in het Nederlandse taalgebied of het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, al dan niet heeft gebruik gemaakt van zijn recht op vrij verkeer van werknemers of van de vrijheid van vestiging, zal deze al dan niet - verplicht of op basis van vrijwilligheid - binnen het toepassingsgebied van dat decreet vallen.

In zijn arrest van 1 april 2008 heeft het Hof van Justitie aangegeven dat de uitsluiting van het stelsel van de zorgverzekering, van Belgische staatsburgers die een beroepsactiviteit uitoefenen in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar in het Franse of het Duitse taalgebied wonen en nooit gebruik hebben gemaakt van het vrije verkeer van personen binnen de Europese Gemeenschap, een zuiver interne situatie is, waarop het gemeenschapsrecht niet kan worden toegepast (overweging 38). Daarenboven heeft hetzelfde Hof geoordeeld dat tegen deze uitsluiting

.../...

evenmin een beroep kan worden gedaan op het burgerschap van de Europese Unie, neergelegd in artikel 17 EG van het EG-verdrag (overweging 39).

In zijn arrest nr. 11/2009 van 21 januari 2009 oppert het Grondwettelijk Hof dat de vraag zou kunnen worden gesteld of de uitsluiting van Belgische staatsburgers die in België wonen, maar niet in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad en die gaan werken in één van die gebieden en die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, een discriminatie van deze personen uitmaakt in de uitoefening van hun recht van vrij verkeer binnen België, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (B.13.2).

Na te hebben vastgesteld dat een eventuele verdere uitbreiding van het toepassingsgebied van het bestreden decreet tot Belgische staatsburgers die in het Franse of het Duitse taalgebied wonen, en die het voordeel van dat decreet niet moeten genieten krachtens het Europees Gemeenschapsrecht, de Vlaamse Gemeenschap ertoe zou kunnen brengen controle- en toezichtsmaatregelen uit te oefenen die onbestaanbaar zijn met de territoriale bevoegdheidsregels, (B.14), stelt het Hof uiteindelijk met betrekking tot de hiervoor vermelde vraag:

"Zonder dat het Hof moet onderzoeken of de in B.13.2 bedoelde personen zouden kunnen worden gediscrimineerd in de uitoefening van hun recht van vrij verkeer, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient te worden vastgesteld dat die eventuele discriminatie in elk geval haar oorsprong niet zou kunnen vinden in het bestreden decreet, maar in het ontbreken van analoge bepalingen in decreten van de Franse en de Duitstalige Gemeenschap of in de ontstentenis van federale socialezekerheidsmaatregelen" (overw. B.16).

Gelet op deze overwegingen uit het arrest van het Grondwettelijk Hof rijzen er verder tegen de uitsluiting in het decreet van staatsburgers die in België wonen, maar niet in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, en die gaan werken in één van die gebieden en die geen gebruik hebben gemaakt van hun recht van vrij verkeer binnen de Europese Gemeenschap, geen bezwaren in het licht van het discriminatieverbod, *juncto* het recht van vrij verkeer binnen België, zoals bedoeld in artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

De algemene vergadering van de afdeling Wetgeving was samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	eerste voorzitter van de Raad van State,
	M. VAN DAMME, Y. KREINS, PH. HANSE,	kamervoorzitters,
Mevrouw de Heren	J. BAERT, J. SMETS, P. VANDERNOOT, M. BAGUET, B. SEUTIN, P. BARRA,	staatsraden,
de Heren	H. COUSY, J. VELAERS, H. BOSLY, G. DE LEVAL,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouwen	D. LANGBEEN, A. BECKERS,	hoofdgriffier, griffier.

auditeurs. Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. VAGMAN en de H. B. STEEN,

DE HOOFDGRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

D. LANGBEEN

R. ANDERSEN